



**Одеська обласна організація  
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ**

# **АНАЛІЗ РЕГЛАМЕНТОВ**

---

**Одесский городской и областной совет VII созыва**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОСНОВАНИЯ ДЛЯ АНАЛИЗА .....</b>	<b>3</b>
<b>РЕГЛАМЕНТ ОДЕССКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА .....</b>	<b>4</b>
Общие выводы .....	4
Рекомендации.....	5
Противодействие коррупции.....	6
Открытость информации и принятия решений .....	7
Обеспечение участия граждан.....	10
Обеспечение реализации полномочий депутатов .....	11
<b>РЕГЛАМЕНТ ОДЕССКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА.....</b>	<b>13</b>
Общие выводы .....	13
Основные рекомендации.....	13
Противодействие коррупции.....	15
Открытость информации и принятия решений .....	16
Обеспечение участия граждан.....	18
Обеспечение реализации полномочий депутатов .....	18

## ОСНОВАНИЯ ДЛЯ АНАЛИЗА

Основаниями для анализа Регламентов новоизбранных местных советов выступила законодательная база Украины, в том числе, актуальные изменения, имеющие отношение к обеспечению работы местных советов, а также признанные международные стандарты и лучшие практики в области осуществления местного самоуправления.

В частности, основными законами для разработки регламентов местных советов являются законы Украины «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных советов», а также «О доступе к публичной информации».

Кроме того, в 2015 году вступил в силу закон «О предупреждении коррупции»<sup>1</sup>, действие которого распространяется и на депутатов местных советов. В частности, законом, среди прочего дается определение конфликту интересов (потенциальному и реальному), а также предлагается общая логика реагирования на конфликт интересов, а также его урегулирования.

Кроме того, были внесены изменения в закон «О доступе к публичной информации»<sup>2</sup> относительно обеспечения доступа к публичной информации в формате открытых данных. А Кабинетом Министров, в соответствии с этими изменениями, разработан перечень обязательных к опубликованию в таком формате данных, в том числе и для органов местного самоуправления<sup>3</sup>. В закон «О местном самоуправлении» также в 2015 году были внесены изменения, согласно которым местные советы в обязательном порядке должны обеспечивать публикацию результатов персонального голосования членов совета по всем вопросам повестки дня. А в закон «Об обращениях граждан» были внесены изменения<sup>4</sup> с целью реализации возможности подачи электронных петиций.

Ключевым международным документом является Европейская Хартия Местного самоуправления<sup>5</sup> на котором базируется ряд другим документов Совета Европы, а также признанных им лучших практик в осуществлении местного самоуправления.

В частности, Конвенция Совета Европы по Доступу к официальным документам<sup>6</sup>, Рекомендации Совета Европы относительно доступа к официальным документам<sup>7</sup>, Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия

---

<sup>1</sup> Закон України «Про запобігання корупції» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1445424639114691>

<sup>2</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/319-19>

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF/paran12#n12>

<sup>4</sup> Закон України О внесении изменений в Закон Украины «Об обращениях граждан» относительно электронного обращения и электронной петиции // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19>

<sup>5</sup> Європейська Хартія Місцевого самоврядування // [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

<sup>6</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

<sup>7</sup> Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 "Про доступ до офіційних документів" // [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33)

в делах органов местного самоуправления<sup>8</sup>, Рекомендации Совета Европы относительно участия граждан в местной публичной жизни<sup>9</sup>, Стратегия инноваций и хорошего управления на местном уровне<sup>10</sup>,

## РЕГЛАМЕНТ ОДЕССКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА

### Общие выводы

Регламент Одесского областного совета текущего созыва содержит ряд преимуществ в направлении обеспечения открытости и прозрачности своей работы, а также в направлении привлечения граждан к участию в деятельности областного совета.

В частности, Регламентом предусмотрено:

- информирование о графике, месте приема и контактной информации депутатов областного совета;
- открытый характер, а также обнародование протоколов заседаний постоянных депутатских комиссий, а также выводов и рекомендаций, сделанных постоянными комиссиями;
- открытый характер, и обнародование протоколов сессионных заседаний;
- созыв сессии областного совета в случае, если электронная петиция, обращенная к областному совету, набрала необходимое количество голосов в определенный термин;
- строгий порядок формирования повестки дня, ограничивающий возможность для внесения изменений в него после обнародования;
- обнародование результатов персонального голосования всех депутатов областного совета по всем вопросам повестки дня;
- граничное число и отдельное положение, предусматривающее порядок деятельности помощников-консультантов депутатов областного совета.

В тоже время, в Регламенте областного совета не отображены процедуры и механизмы противодействия проявлениям коррупции, в частности механизмы урегулирования конфликта интересов, а также обнародование деклараций депутатов об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера. В этом направлении Регламент требует первоочередного пересмотра.

---

<sup>8</sup> Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування // [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b49/paran2#n2](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_b49/paran2#n2)

<sup>9</sup> Council of Europe Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2721001&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2>

<sup>10</sup> Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, recommended by 15-th Session of Conference of European ministers responsible for local and regional governance (Valencia, 15-16 October 2007) Valencia Declaration. //

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>

Кроме того, с помощью внесения соответствующих изменений в Регламент, может быть усовершенствована работа областного совета по обеспечению открытости и прозрачности своей деятельности, содействия привлечению граждан к работе областного совета, а также содействия реализации полномочий депутатов областного совета.

### **Рекомендации**

В Регламенте Одесского областного совета рекомендуется предусмотреть:

- процедуры по урегулированию конфликта интересов депутатов областного совета, а также обнародование информации о конфликтах интересов депутатов областного совета;
- подачу деклараций об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера депутатов и их обнародование на сайте областного совета, вне зависимости от основного места работы депутатов;
- обнародование и обеспечение свободного доступа в формате «открытых данных» к стенограммам (и/или аудио-видео записям) пленарных заседаний, заседаний президиума и заседаний постоянных депутатских комиссий, результатам общественных обсуждений проектов решений, отчетам о результатах деятельности постоянных депутатских комиссий, планам деятельности совета, данным о регистрации депутатов на сессиях;
- публикацию результатов персонального голосования депутатов совета в день проведения пленарных заседаний;
- строгое ограничение перечня вопросов, для рассмотрения которых может быть применена упрощенная процедура внесения проектов решений в повестку дня, минуя их предварительное обнародование и обсуждение;
- строгое ограничение перечня вопросов, для рассмотрения которых пленарное заседание может быть проведено в закрытом режиме;
- граничные сроки подачи проектов решений для рассмотрения их на сессии областного совета;
- процедуру рассмотрения электронных петиций, набравших необходимое количество голосов в надлежащие сроки;
- гарантии для реализации гражданами возможности беспрепятственного доступа к пленарным заседаниям областного совета, а также заседаниям депутатских комиссий;
- возможность для инициирования гражданами вопросов для рассмотрения областным советом;

- подачу депутатами и обнародование на сайте областного совета биографических сведений, а также сведений о партийной принадлежности депутатов, информации о предстоящих встречах с избирателями, в том числе отчетных, информации о помощниках-консультантах, отчетов о проделанной работе;
- конкретизировать сроки подачи депутатами отчетов о своей деятельности, а также форму проведения отчетов (открытая встреча с избирателями);
- возможность подачи для обнародования на официальном сайте совета любой информации о реализации депутатами своих полномочий, а также возможность осуществления прямой связи с избирателями через организацию работы персональных страниц депутатов;
- процедуру изъятия карты для электронного голосования отсутствующего депутата, а также процедуру повторного голосования по вопросу, во время голосования по которому было зафиксировано «неперсональное» голосование депутата/-ов;
- установление наличие единственной необходимой для подачи проекта решения депутатами областного совета визы Юридического управления аппарата областного совета либо соответствующего по компетенциям органа.

### **Противодействие коррупции**

Реализация нового антикоррупционного законодательства требует внедрения, в том числе, и в деятельности местных представительских органов, т.е. местных советов. Среди прочего, к депутатам областного совета напрямую относится требование урегулирования конфликта интересов.

- В частности, Закон «О предотвращении коррупции»<sup>11</sup> требует от депутатов местных советов информирования о возникновении потенциального или реального конфликта интересов, а также ограничивает участие в принятии решений для избранных лиц в случае наличия конфликта интересов.

**В Регламенте областного совета не нашли отображения процедуры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов депутатов областного совета. Соответственно, Регламент требует усовершенствования в данном направлении.**

Кроме того, учитывая общественную важность информации о конфликте интересов, раскрытие такой информации видится крайне актуальным. А согласно признанным лучшим практикам местного самоуправления<sup>12</sup>, наилучшим способом считается **ведение и обнародование на официальном сайте органа местного самоуправления**

<sup>11</sup> Раздел 5, Закон Украины «О предотвращении коррупции» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1445424639114691>

<sup>12</sup> Public Ethics Benchmark (2009). Council of Europe's Centre of Expertise for Local Government Reform // <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Toolkit-on-Benchmarking-for-public-ethics.pdf>

**соответствующего реестра конфликта интересов.** Соответствующие изменения Регламента Одесского областного совета, а также надлежащее исполнение таких положений в обозначенном направлении значительно повысят качество реализации мер по предотвращению коррупции.

- Новая антикоррупционная политика Украины также предусматривает усовершенствованную процедуру подачи и обнародования сведений, содержащихся в декларациях об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера, в том числе, и членов местных советов<sup>13</sup>.

Тем не менее, действующий Регламент областного совета не содержит никаких процедур для членов совета в отношении раскрытия сведений, содержащихся в их декларациях о доходах.

Учитывая общественную значимость открытости такой информации, в Регламент областного совета рекомендуется внести изменения, в которых **предусмотреть обязанность для всех депутатов подавать декларации об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера в аппарат совета для обнародования на официальном сайте совета, сроки реализации таких действий со стороны депутатов, а также обязательство аппарата совета обнародовать такую информацию на официальном сайте совета.**

### **Открытость информации и принятия решений**

- Пунктом 2.8.6. Регламента областного совета протоколы заседаний постоянных депутатских комиссий совета, а также выводы и рекомендации заседаний постоянных депутатских комиссий признаются открытыми официальными документами, а также предусматривается обнародование указанных документов на официальном сайте областного совета и обеспечение доступа к ним на основании закона «О доступе к публичной информации».

Пунктом 3.14.1 протоколы сессий признаются открытыми документами, и предполагается обнародование таких документов на официальном сайте совета, а также обеспечение доступа к ним на основании закона «О доступе к публичной информации».

Пунктом 3.14.3 предусматривается стенографирование сессии, а пунктом 3.14.4. предусматривается цифровая запись выступлений на сессиях.

Пунктом 3.4.6. Регламента устанавливается обязательство по обнародованию проектов решений, которые выносятся на рассмотрение совета, а также срок обнародования документов в соответствии законом «О доступе к публичной информации». Аналогично, согласно указанному закону предусматривается и порядок и сроки обнародования принятых решений областного совета.

---

<sup>13</sup> Закон Украины «О предотвращении коррупции» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

Таким образом, подлежащими обнародованию, согласно Регламенту областного совета, являются все проекты решений совета, решения совета, а также протоколы заседаний постоянных депутатских комиссий и протоколы сессий областного совета.

Тем не менее, помимо обозначенных в Регламенте документов, в распоряжении областного совета также находится иная информация, которая не может быть признана информацией для служебного пользования или конфиденциальной информацией.

Конвенция Совета Европы о доступе к публичным документам<sup>14</sup> рекомендует обеспечивать свободный доступ ко всем документам, находящимся в распоряжении органов публичной власти для содействия прозрачности и эффективности управления.

Стратегия развития инноваций и хорошего управления, которая задекларировала «12 принципов хорошего управления»<sup>15</sup>, рекомендует обеспечивать доступ ко всей информации органов местного самоуправления, если доступ к ним не может быть ограничен на основании обоснованных причины (как, например, защита приватности).

Помимо, упомянутой в Регламенте информации, которая подлежит обнародованию, в распоряжении совета также находятся:

- стенограммы (или аудио/видео-записи) заседаний постоянных комиссий, согласительного совета, президиума и сессий совета;
- результаты общественных обсуждений проектов решений, инициированных советом;
- депутатские запросы (вне зависимости от того были они поддержаны советом или нет);
- отчеты о результатах деятельности постоянных комиссий совета;
- планы деятельности совета;
- данные о регистрации депутатов на сессии.

**Обеспечение доступа к указанной информации рекомендуется для улучшения доступа общественности к информации о работе областного совета.**

Кроме того, пункт 3.6.3. Регламента предусматривает, что возможно обнародование проектов решений по вопросам, имеющим важное местное значение их предварительное обсуждение с общественности. Тем не менее, законом «О доступе к публичной информации» предусмотрен обязательный характер обнародования проектов решений, вне зависимости от их значимости. **Соответственно, такое противоречие в Регламенте областного совета должно быть устранено, при этом оставляя за гражданами право подавать свои предложения к обнародованным проектам решений.**

Наконец, рекомендуется предусмотреть в Регламенте областного совета **обнародования всей информации областного совета, отнесенной к «публичной», в формате,**

---

<sup>14</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies) // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>

<sup>15</sup> Valencia Declaration. Conference of European ministers responsible for local and regional government. Valencia, Spain, 15-16 October, 2007 // <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1095949&Se cMode=1&DocId=1350476&Usage=2>



**позволяющем осуществлять автоматизированную обработку информации электронными средствами, т.е. в формате «открытых данных».** Необходимость обеспечения именно такого формата обнародования информации связана с недавними изменениями, внесенными в закон «О доступе к публичной информации».

- Пунктом 3.13.15 предусматривается обнародование результатов открытого голосования каждого депутата областного совета на официальном веб-сайте областного совета не позже 5 рабочих дней с дня проведения пленарного заседания.

Тем не менее, такой срок обнародования не соотносится с недавними изменениями, внесенными в закон «О местном самоуправлении», согласно которым **результаты поименных голосований местных советов должны публиковаться в день проведения заседаний. Соответственно, текущая версия Регламента требует внесения соответствующих изменений.**

- Статья 3.5. Регламента областного совета определяет порядок формирования повестки дня сессии областного совета.

Положительным является то, что предусмотренная процедура практически полностью исключает внесение на рассмотрение совета проектов решений, которые не прошли предварительное обсуждение в профильных депутатских комиссиях, а также не были обнародованы в надлежащий срок для ознакомления общественности.

В тоже время, пунктом 3.5.8, предусматривается внесение предложений к изменениям повестки дня непосредственно на пленарном заседании с обязательным предоставлением проекта решения в письменном виде.

В тоже время, для того, чтоб избежать злоупотребления такой нормой и внесения на рассмотрение совета не прошедших процедуру предварительного обнародования и обсуждения проектов решений без надлежащих оснований, рекомендуется в **Регламенте областного совета четко ограничить перечень вопросов, для рассмотрения которых может быть применена упрощенная процедура внесения в повестку дня сессии** (например, в вопросах национальной безопасности, угрозы возникновения или непосредственного возникновения чрезвычайной ситуации, требующих быстрого реагирования).

Аналогично рекомендуется строго **ограничить перечень вопросов, по которым заседание совета может быть проведено в закрытом режиме**, поскольку текущая редакция регламента в пункте 3.10.5 определяет лишь, что заседание в закрытом режиме может быть проведено в случае, если принято соответствующее решение большинством совета.

- Согласно пункту 3.3.3, планом подготовки сессии областного совета определяется последняя дата приема проектов решений для предварительного рассмотрения.

В тоже время, в целях исключения возможных злоупотреблений и недоразумений, а также обеспечении открытости процесса инициирования **решений** рекомендуется регламентом **предусмотреть граничные сроки подачи проектов решений, при этом не исключая нормы о конкретизации дат в планах подготовки предстоящих сессий.**

## Обеспечение участия граждан

- Пунктом 3.2.2. Регламента областного совета предусматривается возможность созыва сессии для рассмотрения электронной петиции, которая набрала необходимо количество голосов на протяжении срока, отведенного для ее рассмотрения.

Этой нормой Регламента областного совета учтены недавние изменения в закон «Об обращениях граждан» относительно подачи и рассмотрения электронных петиций.

В тоже время, целью Регламента местного совета является определение и конкретизация процедур. В данном случае, **Регламент должен предусматривать процедуру рассмотрения электронных петиций областным советом в случае, если таковая набрала необходимое количество голосов.** Допустимым также является регулирование всех процедур, связанных с такой формой участия граждан, с помощью отдельного положения об электронных петициях. **В таком случае Регламент должен содержать ссылку на соответствующий процедурный нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок рассмотрения электронных петиций граждан.**

- Пунктом 3.10.2. Регламента областного совета предусматривается процедура допуска на пленарные заседания граждан. Согласно этому пункту на пленарное заседание могут быть приглашены должностные лица органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, представители общественных организаций, трудовых коллективов, СМИ, руководители коммунальных предприятий, учреждений, организаций совместной собственности территориальных громад области, а также граждане.

В тоже время, в Регламенте отсутствует норма, которая бы гарантировала свободный доступ граждан на открытые заседания областного совета. Рекомендации Совета Европы<sup>16</sup> в данном случае указывают на необходимость обеспечения публичного характера принятия решений органами местного самоуправления, в том числе через обеспечение доступа общественности к заседаниям местных советов и их комитетов.

Поэтому в Регламенте областного совета **рекомендуется гарантировать право граждан на беспрепятственный доступ к пленарным заседаниям областного совета, а также заседаниям депутатских комиссий, вне зависимости от наличия приглашений от областного совета присутствовать на таких заседаниях.**

- Пунктом 3.6.6. Регламента областного совета определяется перечень потенциальных субъектов, которые могут стать разработчиками проектов решений. К таким субъектам Регламентом причислены: постоянная комиссия областного совета, депутатская фракция (группа), рабочая группа, депутат областного совета, ответственное структурное подразделение исполнительного комитета аппарата областного совета, структурное подразделение ОГА или другой орган власти.

---

<sup>16</sup> Council of Europe. Rec(2001)19E 06 December 2001 on the participation of citizens in local public life // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2721001&ScMode=1&DocId=234770&Usage=2>

Тем не менее, закон «О местном самоуправлении» предусматривает право граждан становиться инициаторами решений органов местного самоуправления через процедуру «местной инициативы». **Регламент областного совета никоим образом не предусматривает права граждан инициировать решения органов местного самоуправления, и, соответственно, должен предусматривать реализацию такой формы участия граждан в реализации местной политики.**

### **Обеспечение реализации полномочий депутатов**

- Пунктом 2.1.12 Регламента областного совета предусмотрена необходимость подачи в областной совет депутатами информации о графике и месте приема граждан, а также контактном номере телефона.

Данный пункт Регламенте рекомендуется также **дополнить необходимостью подачи депутатами информации, содержащей их биографические данные, а также информации об их партийной принадлежности, для публикации всей указанной информации на сайте областного совета.**

- Пунктом 2.1.13 предусматривается обязанность депутатов областного совета отчитываться перед избирателями не реже одного раза в год. Кроме того, областной совет берет на себя обязательство определять сроки проведения отчетов депутатов.

А пунктом 2.12.12 предусмотрена возможность закрепления депутатов областного совета за конкретными городами и районами области. **Такую информацию также рекомендуется размещать на официальном сайте областного совета в отношении каждого депутата.**

Для усиления связи между депутатами и избирателями, данную норму Регламента предлагается усовершенствовать, путем конкретизации сроков проведения отчетных кампаний депутатов (не позже, чем через 2 месяца по истечению календарного года с момента избрания), определения форм проведения отчетных кампаний (открытая встреча с гражданами), заблаговременного анонсирования таких встреч с помощью предварительного уведомления областного совета с целью размещения такой информации на сайте областного совета, а также передачи для размещения на официальном сайте областного совета текстов своих отчетов.

Наилучшим способом размещения такой информации представляется создание персональных страниц депутатов на сайте областного совета, на которых будет отображаться вся соответствующая информация.

Кроме того, в этих же целях рекомендуется определить сайт областного совета в качестве ресурса, с помощью которого осуществляется информирование членов громады о деятельности депутатов областного совета, а также предусмотреть для депутатов возможность подавать для обнародования на сайте областного совета любой информации о реализации своих полномочий.

Наконец, реализация возможности размещения персональных страниц депутатов областного совета на официальном сайте совета, а также возможности осуществления прямой связи избирателей с депутатами через официальный сайт значительным образом упростит коммуникацию с избранными лицами для избирателей.

- Пунктом 2.11 Регламента областного совета определяется граничное количество помощников-консультантов депутата областного совета, устанавливается порядок регламентирования деятельности помощников с помощью отдельного «положения о помощнике-консультанте».

Поэтому, для укрепления взаимодействия с избирателями, предлагается предусмотреть **информирование депутатами о своих помощниках-консультантах для размещения такой информации на их персональных страницах на сайте областного совета.**

- Пункт 3.2.4 Регламента предусматривает порядок использования депутатами карт для осуществления голосования с помощью электронной системы для голосования.

В частности, установлено, что регистрация на пленарном заседании осуществляется с помощью активации карт для голосования. Установлена персональная ответственность депутатов за карты для голосования, порядок получения карты для голосования непосредственно перед началом заседания, а также обязанность изъять карту для голосования в случае, если депутат покидает пленарное заседание.

Для обеспечения непередаваемости голоса депутата областного совета и во избежание злоупотреблений при использовании электронной системы для голосования, рекомендуется **предусмотреть в Регламенте областного совета процедуру изъятия карты для голосования, покинувшего пленарное заседание депутата, в случае сообщения на пленарном заседании об использовании карты для голосования в отсутствие депутата, а также процедуру повторного голосования по вопросам повестки дня, во время голосования по которым было зафиксировано использование карты для голосования депутатов, отсутствующих на пленарном заседании после изъятия такой карты.**

- Пунктом 3.6.6. Регламента предусматривает процедура визирования проектов решений перед их подачей для рассмотрения. Установлен, что проект решения областного совета должен иметь визы руководителя разработчика и автора (авторов) проекта, первого заместителя и заместителя председателя областного совета, руководителя делами аппарата областного совета, структурного подразделения областной государственной администрации или другого органа, обеспечившего организацию разработки соответствующего проекта решения. Кроме того, в случае если проектом решения предусматривается использование средств бюджета, в таком случае требуется еще и согласование Департамента финансов ОГА, а также рассмотрение постоянной профильной комиссией и последующее визирование председателем такой комиссии.

Такая процедура сбора необходимых согласований для проектов решений областного совета является чрезвычайно усложненной и не способствует реализации полномочий депутатов областного совета.

В этой связи рекомендуется **сократить количество необходимых виз для внесения проекта решения депутатов до одной: визы Юридического управления аппарата областного совета, которое бы устанавливало соответствие предлагаемых депутатами проектов национальному законодательству.**

## РЕГЛАМЕНТ ОДЕССКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА

### Общие выводы

Регламент Одесского городского совета VII созыва, утвержденный 11 ноября 2015 года, имеет ряд существенных преимуществ перед Регламентом работы совета предыдущего созыва. В частности, нынешний регламент предусматривает ряд норм, усовершенствующих работу совета в отдельных аспектах открытости и прозрачности работы совета, а также предупреждения проявлений коррупции и рисков ее возникновения. В частности, Регламент совета текущего созыва:

- гарантирует открытый характер проведения заседаний совета;
- предусматривает обязанность депутатов предоставить в аппарат совета для опубликования информацию об адресе и контактных данных работы своих приемных, а также графике проведения приема избирателей;
- предусматривает обязанность депутатов предоставить в аппарат совета для опубликования отчет о результатах своей работы;
- содержит порядок обнародования информации о результатах поименного голосования депутатов по каждому принятому решению;
- предусматривает обязанность депутатов подавать декларации об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера;
- предусматривает общий порядок поведения депутатов в случае возникновения потенциального или реального конфликта интересов.

В тот же время, действующий Регламент городского совета может быть усовершенствован на основании известных «хороших практик» и рекомендаций, не противоречащих законодательству Украины, но, в то же время, увеличивающих открытость и прозрачность работы совета и принятия им решений, укрепляющих взаимодействие депутатов и избирателей, усовершенствующих превентивные меры по противодействию коррупции.

### Основные рекомендации

В Регламенте Одесского городского совета рекомендуется предусмотреть:

- процедуру подачи и обнародования на официальном сайте городского совета деклараций об имуществе, доходах и обязательствах финансового характера всех депутатов;
- обязательство обнародования всей имеющейся информации о конфликте интересов депутатов совета;
- публикацию результатов поименного голосования депутатов на сайте городского совета в день принятия решения;
- обеспечение публикации на сайте всей информации и документов, касающейся деятельности совета и его органов, к которой не может быть ограничен доступ на основании обоснованных причин;
- запрет на внесение изменений в повестку дня сессии непосредственно перед ее принятия, путем подачи новых проектов решений, изменений в проекты решений, которые не носят уточняющий характер, снятие с рассмотрения проектов (за исключением предложения инициатора проекта);
- уточнение статуса официального сайта Одесского городского совета: определить в качестве основного органа для обнародования информации о деятельности городского совета, его органов, депутатов городского совет;
- определение формата «Открытых данных» в качестве формата, в котором обеспечивается публикация всей публичной информации;
- установление гарантий обеспечения открытого доступа граждан к заседаниям совета и его органов, независимо от наличия у граждан приглашений к участию в таких заседаниях;
- порядок рассмотрения советом электронных петиций граждан;
- установление четкого срока подачи отчетов депутатов городского совета о своей деятельности в аппарат совета;
- установление требования к подаче депутатами информации о месте и времени проведения отчетов перед избирателями, а также обязательство неотложно размещать такую информацию на официальном сайте совета;
- гарантии депутатам городского совета на размещение любой информации, касающейся их деятельности и не противоречащей законам Украины, на сайте городского совета;

- процедуру изъятия карты для голосования отсутствующего депутата городского совета, а также процедуру обеспечения повторного голосования по вопросу, во время рассмотрения которого было зафиксировано «неперсональное голосование»;
- порядок, регламентирующий деятельность помощников-консультантов.

### **Противодействие коррупции**

- Частью пятой статьи пятой действующего Регламента Одесского городского совета установлена обязанность для депутатов совета ежегодно до 1 апреля подавать декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за предыдущий год по месту работы (службы).

Тем не менее, учитывая общественную важность такой информации, для уменьшения коррупциогенных рисков предлагается всем депутатам городского совета, независимо от места работы, службы и занятости предлагается **раскрывать информацию о своих доходах за предыдущий год с помощью подачи аналогичных деклараций в аппарат городского совета.**

В свою очередь аппарат городского совета должен **обеспечить своевременную публикацию такой информации на официальном сайте совета** с целью обеспечения максимально широкого ознакомления граждан, а также реализацией права общественности на участие в реализации антикоррупционной политики.

- Частью седьмой статьи пятой Регламента устанавливается процедура урегулирования конфликта интересов. В частности, в случае возникновения у депутата потенциального или реального конфликта интересов, он не имеет права принимать участие в принятии решения советом или органом, в состав которого входит, а в случае самостоятельного публичного оглашения о конфликте интересов депутат допускается к участию в принятии решения.

Кроме того, устанавливается обязательство для депутата в письменном виде заблаговременно информировать о потенциальном или реальном конфликте интересов постоянную комиссию, в ведении которой находится контроль за соблюдением депутатами антикоррупционного законодательства.

Согласно признанным лучшим практикам реализации местного самоуправления и деятельности избранных членов местных представительских органов, информация о любых формах конфликта интересов подлежит раскрытию. Поэтому для обеспечения доступа общественности к такой информации и для противодействия злоупотреблений в данном направлении предлагается **публикация всей имеющейся информации о наличии конфликта интересов депутатов городского совета на его официальном сайте.**

Наилучший способ обнародования такой информации – создание, ведение и обнародование соответствующего реестра<sup>17</sup>.

## Открытость информации и принятия решений

- Часть вторая статьи 26 Регламента предусматривает обнародование результатов поименного голосования на официальном сайте городского совета не позднее, чем в десятидневный срок.

Изменения, внесенные в закон Украины «О местном самоуправлении», предусматривают публикацию результатов поименного голосования на официальном веб-сайте совета в день голосования, а также неограниченный срок хранения данной информации. Соответственно, **указанный в текущей версии Регламента городского совета срок публикации результатов персонального голосования также требует изменения до публикации в день принятия решения.**

- Часть восьмая статьи 28 Регламента предусматривает публикацию проектов решений, подготовленных распорядителями информации не позднее, чем за 20 рабочих дней до дня проведения пленарного заседания сессии.  
Часть десятая статьи 28 Регламента предусматривает публикацию принятых решений совета на официальном веб-сайте не позднее пяти рабочих дней со дня их принятия.

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (ст. 10) рекомендует принятие органом публичной власти принятия надлежащих мер для обнародования официальных документов, которые находятся в ее распоряжении, в интересах содействия прозрачности и эффективности управления, а также поощрения информирования участия общественности в вопросах, представляющих общественный интерес.

«Стратегия инноваций и развития хорошего управления», которой задекларированы 12 принципов хорошего управления, среди прочего, рекомендует органам местного самоуправления обеспечивать общественный доступ ко всей информации, которая не классифицирована как такая, к которой обоснованно не предоставляется доступ в рамках закона (например, защита приватности)<sup>18</sup>. Также рекомендуется обеспечение для общественности доступа к информации о решениях, реализации политики и ее результатах. Признанными лучшими практиками в рамках реализации Принципа открытости и доступа к информации считается обеспечение доступа на сайте совета ко всем документам, включая повестки дня и протоколы комитетов и совета<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Public Ethics Benchmark (2009). Council of Europe's Centre of Expertise for Local Government Reform // <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Toolkit-on-Benchmarking-for-public-ethics.pdf>

<sup>18</sup> Valencia Declaration. Conference of European ministers responsible for local and regional government. Valencia, Spain, 15-16 October, 2007 // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SeCMode=1&DocId=1350476&Usage=2>

<sup>19</sup> Public Ethics Benchmark (2009). Council of Europe's Centre of Expertise for Local Government Reform // <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Toolkit-on-Benchmarking-for-public-ethics.pdf>



Помимо, проектов решений и решений, принятых советом, в распоряжении совета находится следующие документы и информация, являющиеся публичными:

- протоколы заседаний постоянных депутатских комиссий;
- протоколы проведения согласительного совета;
- протоколы пленарных заседаний сессии городского совета;
- стенограммы (или аудио/видео-записи) заседаний постоянных комиссий, согласительного совета, сессий;
- данные о регистрации депутатов на сессии, на заседаниях постоянных депутатских комиссий;
- результаты общественных обсуждений проектов решений, инициированных советом и его исполнительными органами;
- депутатские запросы (вне зависимости от того, были они поддержаны советом или нет),
- отчеты о результатах деятельности постоянных комиссий;
- планы работы совета.

**К перечисленной информации также рекомендуется обеспечить доступ общественности с помощью обнародования на официальном сайте совета.**

- Конкретизации требует пункт 19, ст. 24 Регламента, предусматривающий внесение изменений и дополнение повестки дня сессии совета до утверждения повестки дня сессии. Учитывая необходимость предварительного обнародования проектов решений с целью информирования общественности и их предварительного обсуждения, должны быть предусмотрены допустимые изменения и дополнения повестки дня сессии непосредственно на пленарном заседании.

**К допустимым изменениям и дополнениям в повестку дня могут быть отнесены только такие, которые не вносят существенных изменений в предварительную повестку дня. Не может считаться допустимым изменением повестки дня перед ее утверждением на пленарном заседании внесение новых проектов решений, а также внесение поправок, содержащих информацию, которая требует заблаговременного обнародования с целью информирования общественности и ее обсуждения. Также не может считаться допустимым снятие с рассмотрения проекта решения, без согласия его инициатора.**

Для наиболее полноценного обеспечения доступа к информации о деятельности городского совета и депутатов, **официальный сайт Одесского городского совета необходимо определить в качестве основного органа для обнародования таковой информации**, а также определить перечень соответствующей информации о работе совета и депутатов, который подлежит обязательной публикации на официальном сайте.

Наконец, учитывая то, что всю публичную информацию, согласно изменениям в закон «О доступе к публичной информации», необходимо обнародовать в форме открытых данных, в Регламенте Одесского городского совета также рекомендуется предусматривать **обнародование всей информации именно в таком виде: в формате, который позволяет автоматизированную обработку информации электронными средствами, свободный и бесплатный доступ к ней и ее последующее использование.**

## Обеспечение участия граждан

- Частью пятой статьи 23 Регламента Одесского городского совета предусмотрен гласный характер проведения сессии с обеспечением права каждого присутствовать на ней.

В тоже время, частью третьей статьи 27 предусмотрен порядок приглашения на сессию лиц, не являющихся депутатами.

В то же время, согласно рекомендациям Совета Европы по участию граждан в местной публичной жизни<sup>20</sup>, рекомендует для органов местного самоуправления обеспечивать публичный характер местного процесса принятия решений в том числе, через обеспечение открытого доступа общественности на заседания местных советов и их комитетов. Кроме того, рекомендуется использовать инструменты кооптации граждан в органы принятия решений, в том числе, представительские.

Соответственно, для обеспечения надлежащим образом открытого характера своих публичных заседаний рекомендуется внести уточнения в Регламент городского совета, **относительно отсутствия оснований для отказа в обеспечении права доступа на заседания сессий и постоянных комиссий совета гражданам в случае отсутствия у таковых официального приглашения городского совета, его исполнительных органов, депутатов.**

- Согласно последним изменениям, внесенным в закон об обращениях граждан, органы местного самоуправления должны обеспечивать возможность реализации гражданами права на подачу электронных петиций, как с помощью специальных форм, предусмотренных на официальных сайтах, так и с помощью сторонних платформ.

Соответственно, **в Регламенте городского совета необходимо предусмотреть процедуру рассмотрения обращений граждан, инициированных к совету, с помощью инструмента электронных петиций.** Такая процедура в текущей версии Регламента не предусмотрена.

## Обеспечение реализации полномочий депутатов

- Ч. 5, ст. 5 Регламента Одесского городского совета устанавливается обязанность для депутатов совета периодически, но не реже одного раза в год, отчитываться о своей работе перед избирателями.  
А ч.7.2, ст. 16 предусматривается возможность обнародования сообщения о проведении встреч с избирателями в официальном печатном органе совета только в случае, если этого требует депутат.

---

<sup>20</sup> Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2721001&ScMode=1&DocId=234770&Usage=2>

В то же время, Регламентом не предусматривается конкретизация процедуры проведения отчетов, а также сроков. Поэтому, рекомендуется Регламентом городского совета **закрепить за депутатами следующие обязанности в контексте проведения их отчетных кампаний перед избирателями:**

- **проведение отчетов перед избирателями на открытой публичной встрече не позже, чем через 2 месяца по истечению календарного года с момента избрания;**
- **о месте и времени проведения отчета перед избирателями заблаговременно проинформировать аппарат городского совета с целью охвата максимально широкой аудитории избирателей.**

**В свою очередь, аппарат городского совета должен взять на себя обязательство своевременно размещать анонсы отчетных мероприятий на официальном веб-сайте.**

- Ч. 1, ст. 17 Регламента официальный сайт городского совета целью создания официального сайта городского совета определено наиболее полное и оперативное информирование громады о деятельности городского совета и его исполнительных органов.

Учитывая все более возрастающую востребованность электронных источников информации, официальный сайт совета целесообразно использовать для информирования населения города о деятельности депутатов городского совета. В этой связи, Регламентом городского совета рекомендуется **гарантировать предоставление возможности депутатам городского совета подавать для размещения на официальном сайте совета любую информацию, связанную с реализацией его статуса. В свою очередь, орган, осуществляющий администрирование сайта (Департамент информации городского совета), должен гарантировать своевременное размещение информации, поданной депутатом.** Кроме того, актуальным является обеспечение двухсторонней связи между избирателями и депутатами с помощью официального сайта городского совета (например, с помощью создания «электронного кабинета» депутата).

- ч. 3 ст. 35 Регламента предусматривается персональная ответственность депутатов за использования карты для голосования, а также обязанность забрать карту для голосования в случае, если во время пленарного заседания депутат покидает зал.

В то же время, Регламент не предусматривает никаких процедур на случай, если депутат покидает зал, но оставляет свою карту для голосования, а карта для голосования, в свою очередь, используется другими депутатами.

В этой связи рекомендуется **предусмотреть в Регламенте процедуру реагирования на т.н. «неперсональное голосование», изъятие карты отсутствующего в зале заседаний депутата, а также повторного голосования по вопросу повестки дня, во время голосования по которому было зафиксировано «неперсональное» использования карты депутата для голосования.**

- Хорошей практикой является регламентирование деятельности помощников-консультантов депутатов совета: либо в отдельном положении, либо непосредственно

в Регламенте, а также обеспечение открытого доступа к информации о помощниках-консультантах.

В текущей версии Регламента деятельность помощников-консультантов не вообще не нашла никакого отображения. Соответственно рекомендуется **в Регламенте городского совета предусмотреть порядок обеспечения деятельности помощников-консультантов депутатов совета, либо таковым определить в Регламенте совета отдельное положение.**